Ontario

The *Travel Industry Act*
Proposals for Reform

This paper addresses legislative reform. The issues raised in this paper are those for which legislative responses could be part of the solution to marketplace problems. The proposals outlined in this paper are intended solely for discussion purposes and will only become law if the Legislative Assembly passes such legislation.

Ministry of Consumer and Commercial Relations
September 2000

Message from the Minister of Consumer and Commercial Relations

I am pleased to launch this consultation on proposals to reform the *Travel Industry Act.*

This sector-specific consultation is one part of the Ontario government's effort to develop consumer protection legislation that would encourage the continued growth of a thriving, vital provincial economy, competitive in the global marketplace.

Three central principles guide the proposals set out in this paper:

- Consumer protection legislation should be fair, so that consumers are confident they can make a major purchase safely and with adequate information. This is vital to enhancing Ontario's reputation as a place for businesses to grow and invest.
- Laws should be responsive to the needs of consumers and businesses. To achieve effective consumer protection, we need laws that are consistent and practical and effective regulations and remedies that consumers and businesses can easily understand and follow.
- A modern legislative framework requires the flexibility to be readily adapted to future consumer and business needs in the marketplace.

The introduction of proposals for reform of the Travel Industry Act parallels simultaneous sector-specific discussions around the *Real Estate and Business Brokers Act* and the *Motor Vehicle Dealers Act.* These consultations complement the August 10, 2000 launch of proposals for new comprehensive consumer protection legislation in Ontario.

To receive your copy of any or all of the four consumer protection consultation papers visit the Ministry of Consumer and Commercial Relations Web site at www.ccr.gov.on.ca, call (416) 326-8555 or 1-800-268-1142, or call your local MPP's Constituency Office.

The ministry is currently engaged in a separate review of the day-to-day administration of various acts by administrative authorities (including the *Travel Industry Act*). Details of this process may be obtained from the Web site or at the telephone numbers above.

I encourage all interested parties to make submissions on the proposals. Written comments and submissions should be made no later than November 3, to:

Ministry of Consumer and Commercial Relations
Consumer Protection Sector Consultations
250 Yonge Street, 35th Floor
Toronto, Ontario M5B 2N5
Facsimile: (416) 326-8885 or E-mail: cpa@ccr.gov.on.ca

I look forward to hearing from you, and thank you for your interest in Ontario's *Travel Industry Act* reform paper.

R. W. Runciman

Robert W. Runciman, MPP
Leeds-Grenville
Minister of Consumer and Commercial Relations
September 5, 2000

Table of Contents

I. INTRODUCTION *1*

II. BACKGROUND *2*

III. PROPOSALS FOR CONSIDERATION *3*

1. Registration Activities *3*

2. Advertising *5*

3. Consumer Compensation *6*

4. Compliance and Enforcement *7*

5. Reducing Red Tape *8*

6. Responsive and Adaptable Consumer Protection through Minister's Rule-making *9*

7. Changes to Regulations under the Act *10*

7.1 Marketplace Standards **11**

7.2 Advertising **12**

7.3 Financial Accountability **13**

7.4 Compensation Fund **15**

IV. YOUR TURN *16*

APPENDIX 1 ..... *17*

I. Introduction

This consultation paper invites comments on proposed changes to the *Travel Industry Act* (TIA or the Act).

For many people, the yearly vacation is not just the only opportunity for a well-deserved break; it is often a sizeable financial outlay. Ontario has regulated the travel industry since 1974 to safeguard consumer interests and create a level playing field for businesses engaged in the sale of travel services. Legislative reform is necessary to update the Act and address recent marketplace changes. Clear rules relevant in today's marketplace will benefit both consumers and businesses and maintain a high level of confidence in Ontario's travel industry sector.

The Ministry of Consumer and Commercial Relations (MCCR) recognizes the high degree of public interest in travel related issues. In March 2000, the Ministry released a discussion paper, *Improving Quality Service Standards for Airline Passengers.* The paper outlines a number of initiatives that could be taken by the federal government to improve airline travel for consumers.

Three objectives guided the development of the proposals in this consultation paper. First, the desire to provide consumers with protection so that a major purchase can be made safely and with adequate information. Second, the desire to be responsive to both businesses and consumers through the elimination of red tape and removal of obstacles to legitimate marketplace innovation. Finally, the desire for a flexible regulatory framework that can be readily adapted to future consumer needs in the marketplace without cumbersome legislative changes.

MCCR is interested in receiving your views. At key points in the paper, questions are posed to assist readers in organizing their thoughts on the issues presented. Individuals and organizations are encouraged to respond to the specific questions and to comment on any other issues related to regulating Ontario's travel agents and travel wholesalers. Comments may be sent by fax, e-mail or regular mail to the address provided at the end of this paper.

The Government of Ontario is undertaking an unprecedented process of broad consumer protection reform. In addition to this paper, MCCR has released a consultation paper, *Consumer Protection for the 21st Century*, which contains proposals for the modernization of nine consumer statutes, including the *Consumer Protection Act* and the *Business Practices Act.* The Ministry is also seeking views on potential improvements to the *Real Estate and Business Brokers Act* and the *Motor Vehicle Dealers Act.* Public consultation is also underway on proposed privacy legislation, which would protect individuals' privacy rights, support e-commerce and enhance Ontario's competitiveness. Copies of each consultation paper can be obtained online at www.ccr.gov.on.ca or by contacting the Ministry's General Inquiry Unit at (416) 326-8555 or 1-800-268-1142.

II. Background

TIA protects consumers by setting standards for travel agents and travel wholesalers. The Act requires mandatory registration of all travel agents and travel wholesalers and provides for the appointment of a Registrar with inspection powers. The Act includes the following features:

- **Travel Agent and Travel Wholesaler Registration** – Registration is the first step in ensuring there is a mechanism by which the business activities of those who engage in trade with consumers can be governed effectively by a regulating body. The Registrar determines whether applicants qualify for initial registration and subsequent renewals. The Registrar can propose to refuse, revoke, or suspend a registration. Terms and conditions can also be applied to the registration with the agreement of the registrant. When the Registrar proposes to refuse, revoke or suspend a registration the affected applicant or registrant may request a hearing before the Licence Appeal Tribunal (LAT), an independent adjudicative agency of MCCR. In such cases, the Tribunal directs the Registrar on the course of action to be taken.

- **Marketplace Standards and Rules** – The TIA requires travel agents and travel wholesalers to conduct business activity with honesty, integrity, financial responsibility and in accordance with the law. The Act and its regulations provide rules that agents and wholesalers must follow regarding advertising, information disclosures, financial reporting, etc. Failure to conduct business in accordance with the law can result in revocation, refusal or suspension of a registration.

- **Inspections** – The Act allows for inspection of registrants. Inspections allow the Registrar to respond to consumer complaints and ensure that registrants are operating in accordance with the Act. TIA requires registrants to conduct business from premises named in the registration and provides inspectors with the right to access business books and records. The Act prohibits anyone from obstructing the work of an inspector. The Act also allows for the inspection of a business believed to be engaging in the activities of a travel agent or travel wholesaler, though unregistered.

- **Investigations and Prosecution** – Occasionally, an investigation may be necessary into the operations of a travel agent or travel wholesaler. Investigators are appointed under TIA and are designated as Provincial Offence Officers. In certain circumstances, investigators may obtain search warrants, and lay charges. In addition, offenders under the Act can be prosecuted.

The Travel Industry Compensation Fund, a fund established under statute and funded by all registrants, also provides a measure of protection for consumers purchasing travel services. The Compensation Fund is used to reimburse consumers in cases of travel agent or travel wholesaler bankruptcy or insolvency.

Since 1997, TIA has been administered by the Travel Industry Council of Ontario (TICO), a not-for-profit administrative authority established under the *Safety and Consumer Statutes Administration Act, 1996*. Legislative requirements are administered by TICO, but the government of Ontario remains responsible for the development of these provisions and for assessing the performance of TICO in administering the Act. To ensure that TICO properly carries out its mandate, the government developed a number of governance and accountability mechanisms including the signing of an administrative agreement with TICO.

The focus of this paper is to ensure that statutory protection of consumers is relevant in today's marketplace by reviewing and proposing updates to the current legislation.

The Ministry is currently engaged in a separate review of the day-to-day administration of the various acts (including TIA) by administrative authorities. Further details of this process may be obtained online at www.ccr.gov.on.ca or by contacting the Ministry's General Inquiry Unit at (416) 326-8555 or 1-800-268-1142.

III. Proposals for Consideration

1. Registration Activities

Under the Act, all travel agents and travel wholesalers must be registered to operate a travel business in Ontario. Registration is the important first step in establishing the consumer protection provisions of TIA. The proposals contained in this section are designed to strengthen consumer protection by improving the registration review process and streamlining registration coverage to address the proper sector practitioners.

Review of Applicants

An applicant is entitled to registration or renewal of registration under the terms specified in the Act and regulations. The Registrar determines whether applicants qualify for initial registration and for registration renewals. The Registrar may propose to refuse, revoke or suspend a registration. Terms and conditions can also be applied to a registration with the agreement of the registrant. Some of the grounds for refusing a registration or renewal, revoking or suspending the registration of an individual, partnership or corporation are the following:

- having regard to the financial position of the applicant, the applicant cannot reasonably be expected to be financially responsible in the conduct of business; or
- the past conduct of the applicant (which applies to the officers and directors in the case of a corporation) affords reasonable grounds for belief that the applicant will not carry on business in accordance with law and with integrity and honesty; or
- the applicant is carrying on activities that are, or will be, if the applicant is registered, in contravention of TIA or its regulations.

A corporation and its president, James, are charged and convicted of fraud. After a hearing before the Tribunal, the corporation and James have their registrations revoked. A few months later, the Registrar receives an application from Jane, James' wife, to open a travel business in the same location. Jane has no record of convictions. During the review of her application, it becomes clear to the Registrar that Jane is being used as a 'front' for James so that he can carry on the business of travel sales.

The Registrar may also refuse to renew, suspend or revoke a registration where the registrant is in breach of a term or condition of the registration. However, scenarios such as the one described below illustrate how the intention of the Act can be circumvented and consumer protection jeopardized.

Under the Act, the grounds for refusing a registration may be somewhat limited. For instance, in determining whether or not a registration can be granted, the Act currently refers only to the applicant, or in the case of a corporate applicant, to the officers and directors of the corporation. There is concern that

some applicants (interested persons) may be avoiding full scrutiny through the use of proxy applicants. It is proposed that the Registrar be granted the authority to consider the presence of interested persons when considering applicants for registration.

Another area of concern relates to immediate suspensions by the Registrar. Under the Act, when the Registrar issues a proposal to suspend or revoke (or refuse) a registration, the registrant is entitled to a hearing before the Licence Appeal Tribunal. If the Registrar feels it is necessary in the public interest to do so, he/she may immediately suspend the registration prior to the formal hearing.

However, where a hearing is required, the order of immediate suspension expires 15 days from the date of the notice requiring the hearing, unless the hearing has commenced, in which case LAT may choose to extend the suspension. It is proposed that the time period during which an immediate suspension is in force be lengthened. This will ensure that, where it is in the public interest, an immediate suspension can remain in force until an appeal is heard.

Once a registration has been refused or revoked, the business in question is not prevented from reapplying for registration. It is proposed that there be a mandatory period of time (for example, at least five years) following the bankruptcy, fraud, forgery or fraudulent operation by a registrant, during which a reapplication for registration would not be considered. This would increase consumer protection by limiting registrations granted to applicants whose past conduct provides a strong likelihood that they will generate future problems.

Questions for Consideration:

1) *Is it reasonable to prohibit reapplication, for a period of time, based on factors such as bankruptcy, fraud, forgery or fraudulent operation?*

2) *Does the proposal to expand disentitlement criteria to include the activities of interested persons seem like a reasonable way to address the avoidance of scrutiny through the use of proxy applicants?*

3) *Should the duration of an immediate suspension order be lengthened?*

Classes of Registrants

The Act provides for different registration categories for retailers and wholesalers. While the distinction between retailers and wholesalers may have been important at the time of drafting the Act, because of the expansion of the travel industry through e-commerce, many applicants are involved in both the wholesale and retail aspects of the industry.

It is proposed that the Act could provide for a single registration category, while maintaining the distinction between retailers and wholesalers where there are specific requirements pertaining to one group.

Question for Consideration:

4) *Does it make sense that there be a single registration category for travel retailers and travel wholesalers?*

Exemptions

Under TIA a travel agent is defined as a person who sells, to consumers, travel services provided by another person. Travel services are defined as transportation, sleeping accommodation or other service for the use of a traveller, tourist or sightseer. The TIA prohibits anyone operating as a travel agent unless registered under the Act.

Regulations under the Act exempt certain classes of persons from the Act. These include public carriers providing one-day tours, persons providing guide services or sightseeing services and teachers arranging student tours. Exemptions are subject to certain requirements. Persons selling guide services, for example, are exempt provided no other travel services are sold.

Three businesses in a town in northern Ontario, a lodge, kayaking school and restaurant, agree to combine services to offer weekend packages for consumers over the summer months. The nearest travel agent in a town 60 miles away is not interested in selling the package because anticipated volumes are relatively low. Under TIA, any of the three businesses that wish to sell the package are required to register as travel agents. This is because the package combines their services and results in the selling of travel services provided by another business. The limited profit margin and short-term nature of such packages does not warrant cost of registration as a travel agent. The businesses decide not to proceed with the weekend offers.

The TIA's registration and exemption requirements are intended to strike a balance between protecting consumers of travel services and permitting businesses that sell limited travel services to operate without the registration requirements appropriate for full time travel agents. The scenario described, however, illustrates that the current registration and exemption requirements can create difficulties for small businesses offering limited tourism packages.

To address this type of situation it is proposed that the regulations regarding exemptions be expanded to permit relatively small-scale packaging on the part of tourism businesses without requiring registration as a travel agent. The exemption would include requirements to ensure that such businesses could not evolve into full service travel agents without registration. Such amendments would create new opportunities for businesses that are not generally involved in the assembly of tourism products.

Question for Consideration:

4) Is it appropriate that certain small businesses engaged in offering tour packages be exempt from the Act, subject to certain requirements? If so, what requirements would be appropriate?

2. Advertising

Coverage of Advertising Standards

Currently, TIA has provisions that deal with false or misleading advertising on the part of travel agents and travel wholesalers. Many businesses that regularly advertise travel services, however, are not subject to TIA advertising provisions. In other Ministry legislation where there are specific concerns about advertising content, such as the *Liquor Licence Act,* advertising provisions may apply to any party, not just licenced manufacturers and restaurants.

It is proposed that the advertising provisions of TIA be extended to cover all those who advertise travel services. Extending the advertising requirements to all players in the travel industry, regardless of whether they are registered or not, would level the playing field between travel

Joe is interested in a certain advertisement for air travel to Calgary. He looks for an address to contact the advertiser, but cannot find one. Later, he finds out that the advertiser was not required to post his/her address since he was not registered under the Act.

competitors as well as provide consumers with clear and consistent information upon which to base their decisions.

Question for Consideration:

6) Should all businesses that advertise travel services, including those that are not registered under TIA be subject to advertising provisions under the TIA and its regulations?

3. Consumer Compensation

Business failures in the travel sector can put consumers in awkward situations. Travellers abroad can and have been left without accommodation or transportation services when the travel agent from whom they purchased services suddenly goes bankrupt.

For these reasons, all Ontario travel agents and travel wholesalers are required to contribute to a consumer compensation fund from which consumers can be reimbursed in the case of bankruptcy or insolvency of a travel agent or wholesaler. The proposals contained below will ensure that consumer confidence in the travel sector is maintained by ensuring that adequate compensation is received when services are not provided.

End-supplier Failure

An end-supplier is someone from whom a registrant has purchased services on behalf of a consumer, such as an airline or a cruise line.

Under the regulations, the Travel Industry Compensation Fund does not compensate for claims arising from the failure to provide travel services by an end-supplier, unless the failure results in the bankruptcy or insolvency of the registrant. Currently, TIA provides that travel agents and travel wholesalers who receive money for travel services are jointly and severally liable for the repayment of such money when the service is not provided. Thus, registrants are liable to compensate consumers if end-suppliers fail to provide the travel services. Where the end-supplier is a major airline or cruise line, this requirement may place a severe financial constraint upon a registrant, potentially forcing a bankruptcy or insolvency. Registrants book travel services with end-suppliers in good faith, using the best available information and based on consumer requests. They have no control over the success or failure of an airline or cruise line.

As noted in the MCCR Discussion Paper: Improving Quality Service Standards for Airline Passengers, the Ministry believes the federal government should create a mandatory compensation fund to protect Canadian consumers from losses due to airline bankruptcy, insolvency or extended interruption of services. Development of a compensation fund at the national level would protect both travel businesses and consumers from large airline failures. Copies of the above noted discussion paper are available online at www.ccr.gov.on.ca

In order to deal with the above situation, it is proposed that rules around the Compensation Fund allow consumers to access the Compensation Fund directly in the event of cruise line and airline failure. Consumers would be able to access the Compensation Fund directly, without penalty to their respective travel agent or travel wholesaler. Registrants would continue to be financially liable for all other end-supplier failures. Consumers would be provided with streamlined access to the Compensation Fund and

registrants would be protected from the threat of bankruptcy or insolvency associated with an airline or cruise line failure.

Question for Consideration:

7) *Should consumers be allowed to access the Compensation Fund directly in the event of an airline or cruise line end supplier failure, without forcing the bankruptcy or insolvency of a registrant?*

Resale of Travel Services and Compensation

At present, the Act and its regulations lack clarity with respect to who is liable to compensate consumers for travel services that are not provided. Regulations provide that the registrant who acquires rights to travel services for resale is liable to reimburse the consumer or provide comparable alternate travel services acceptable to the consumer. The Act provides that the travel agent and the travel wholesaler are jointly and severally liable for the repayment of the money.

It is proposed that the Act and regulations be reviewed and appropriately amended to clarify the inconsistent approaches to liability that currently exist.

Question for Consideration:

8) *Should the Act and regulations be changed to clarify where the liability for compensating consumers rests?*

4. Compliance and Enforcement

In 1999, there were approximately 375 consumer complaints and approximately 100 compliance site inspections. Effective enforcement supports the important consumer protection provisions of the Act.

Alternatives to Suspensions and Revocations

Juan, a purchaser of travel services, files a complaint against Mary, a registered travel agent. Following an investigation, the Registrar determines that Mary did make a couple of honest mistakes in her dealings with Juan. The Registrar decides that a suspension is too harsh a sanction in this particular case.

As with registration, the current enforcement provisions should be broadened to deal with the variety of compliance issues raised under the Act. Currently the Registrar's principal enforcement tool is the revocation and suspension of registrations. There are no provisions for sanctions involving less severe infractions, such as late filing of financial information or failure to respond to the Registrar's inquiries into consumer complaints. A proposal to revoke a registration is not always the most suitable course of action in dealing with non-compliance, as it may not be commensurate with the magnitude of the infraction.

It is proposed that TIA be amended to provide for alternate administrative penalties, as prescribed by regulations, for suspension or revocation of registration. This would streamline the sanctions available to the Registrar and enable him/her to focus resources on more serious instances of non-compliance.

The ability to impose alternate administrative penalties is not intended as an alternative to prosecutions under the Act. The authority would be used to allow sanctions to match the severity of the problem.

Question for Consideration:

9) Do you agree that the Act should include administrative penalties as prescribed by regulation?

Offences

As mentioned earlier, there is an ongoing consultation on proposals for the modernization of nine consumer statutes, including the *Consumer Protection Act* and the *Business Practices Act.* One of the proposals under consideration is that the maximum fines and penalties for offences under these Acts be increased.

Consistent and effective fines and penalties provide a strong deterrent to those who would commit violations of consumer law. To ensure a consistent approach to fines and penalties across all statutes related to consumer protection, it is proposed that the maximum penalties for offences, as defined in this Act, be increased to $50,000 for individuals and $250,000 for corporations. In addition, it is proposed that the maximum term for imprisonment be increased to two years less a day from one year.

Question for Consideration:

10) Do you believe the maximum fines and penalties for offences should be increased and made consistent with other legislation related to consumer protection?

5. Reducing Red Tape

As stated in the introduction, it is a government priority to reduce unnecessary regulatory requirements. Red tape, whether in the form of overly burdensome regulation or overly complicated remedies, is an obstacle that should be eliminated. In reviewing the Act, one of the Ministry's goals is to eliminate unnecessary requirements and streamline legislative provisions.

Facilitating E-commerce and New Business Models

Travel services is one of the leading e-commerce sectors, with e-commerce travel sales expected to reach $4.2 billion in Canada by 2004, up from $662 million in 1999. The travel sector has embraced e-commerce with many sites effectively functioning as full travel service providers. However, Ontario's present regulatory framework is ill-suited to online providers, since the current legislation does not allow registrants to operate from a dwelling.

The Act specifically contemplates travel agents operating out of a physical office, that is open to the public, and where a certificate of registration is displayed. The provision of travel services must always be through a registered agent and a suitably knowledgeable individual must always be readily available during office hours.

As the Act and regulations are silent with respect to the current realities of e-commerce and the Internet, local agents wishing to establish an online presence are provided with no guidance and face considerable uncertainty. For example, the Act does not contemplate online display of registration certificates. The physical nature of the existing regulatory framework effectively creates an uncomfortable level of uncertainty that may inhibit local providers from venturing online. The Act's current provisions also effectively prevent travel agents from working in home environments. Given the trend toward home business via the Internet, this creates a barrier to legitimate business activity.

Bill has been dealing with Betty, who is an outside sales representative working for a registered travel agent. Because Betty only works part time, Bill is unable to contact her to finalize travel plans, as Betty is only allowed to print her office number on the travel brochures Bill has been given.

Similarly, the Act and regulations create barriers to work carried out by an outside sales representative. While outside sales representative is not a term used by the Act or regulations, the travel industry uses the term to describe a person with whom a travel agent has a written contract and who sells travel services for the agent. Currently, the wording of the regulations makes it necessary for an outside sales representative to only sell travel services from a registrant's business premises, however, an outside sales representative is not required to be registered under the Act.

In order to improve flexibility for new ways of doing business, such as the use of e-commerce and outside sales representatives, it is proposed that the Act be amended to allow business to be conducted from home offices and on the Internet, without weakening important consumer protection provisions.

An additional proposal would expand the rights and responsibilities of outside sales representatives, while protecting consumers. In addition to allowing outside sales representatives to conduct business from home, it is proposed that they be allowed to handle funds and issue receipts from home. Linked with this, it is also proposed that they have similar educational backgrounds to others currently working in the travel business, although they would not require registration.

Questions for Consideration:

11) Should the Act and regulations be modernized to allow for new modes of conducting business (for example by the Internet)?

12) Is it appropriate that the Act and regulations be amended to include specific requirements for outside sales representatives?

13) Are there other red tape amendments that should be considered?

6. *Responsive and Adaptable Consumer Protection through Minister's Rule-making*

Perhaps the greatest challenge in consumer protection legislation is ensuring that regulatory standards can be rapidly adapted to a changing marketplace. Typically, in order for a government to improve consumer protection under an Act like TIA, an amendment of the legislation is required, which can be a lengthy process. This can make achieving timely adjustments extremely difficult.

It is proposed that authority be established under TIA for the Minister to make "rules" for the purposes of enhancing consumer protection. A rule made by the Minister -- for example, a new advertising guideline -- would be a regulation under the Act, and would therefore have the force of law. It is proposed that Minister's rule-making be included in a reformed TIA, in accordance with the following:

- The authority for the Minister's rule-making would specify that rules shall be for the purposes of enhancing consumer protection. This would emphasize that Minister's rule-

making would be intended solely to improve and complement the protections that are the ultimate goal of the Act, not to reduce such protections.

- Minister's rule-making would not be used to contradict or eliminate any statutory provisions. Changes to the Act would continue to require legislative approval. Changes to any Regulations made by the Lieutenant Governor-in-Council would continue to require Cabinet approval.

- The Act would allow for consultation on proposed rules with any administrative authority to which TIA is delegated. However, Minister's rule-making authority would be discretionary and would be used as determined solely by the Minister.

- The section of TIA that would provide the Minister with statutory authority to make rules would not be delegated to an administrative authority under the *Safety and Consumer Statutes Administration Act, 1996.* TICO, as the body administering TIA, would be asked to play a key role in recommending proposed rules to the Minister, however, the authority to make rules would not be delegated to TICO. The Minister would also be able to consider input from other sources such as consumer groups or the consumer media when exercising this authority.

Among the benefits of this proposal is the fact that the Minister would be able to draw on the operational and marketplace expertise of TICO as well as on the policy and legislative experience of the Ministry. The Minister would be equipped to respond effectively and efficiently to emerging consumer issues. Through this mechanism, such things as new standards of industry practice or advertising guidelines would be able to keep pace with the changing marketplace.

An example of where rule-making could be used in the travel industry is in the area of educational requirements. Currently, there are no educational requirements expressly specified under the Act or its regulations. Minister's rules could provide an instrument for implementation of standards, such as education, which could be amended relatively quickly. For example, only individuals dealing directly with the public when selling travel services (including outside sales representatives) would be required to meet the minimum educational standards, which could include knowledge of the Act and its regulations, business practices and basic travel knowledge.

Questions for Consideration:

14) Is the proposal to establish authority under the Act for the Minister to make rules for the purpose of enhancing consumer protection a sensible one, in light of the rapidly evolving marketplace?

15) Do the proposed conditions surrounding use of the proposed Minister's rule-making provide a reasonable set of checks and balances?

7. Changes to Regulations under the Act

The TIA includes a regulation that lays out in detail the specific requirements of both registrants and the Registrar in carrying out day-to-day activities, while complying with the Act. While the principal focus of this paper is legislative reform, there are a number of potential amendments related to regulatory requirements that are under consideration.

The proposals fall into the same three principles that guided development of the legislative proposals: providing consumers with protection, being responsive to both businesses and consumers through the elimination of red tape and removal of obstacles to legitimate marketplace innovation, and providing for a flexible regulatory framework that can be readily adapted to future consumer needs.

7.1 Marketplace Standards

Disclosure Provisions

The regulations, created under the Act, contain a number of disclosure provisions. These provisions are aimed at ensuring that consumers have adequate information needed in order to make informed choices. The travel agent must, prior to the reservation of travel services, provide certain information to consumers and must answer any questions the consumer may have arising from the information provided or from a brochure or advertisement. Amendments are proposed to clarify existing disclosure requirements and to provide for additional requirements, all in order to increase consumer protection and knowledge.

Seating Information

A large number of the transactions carried out by registrants relate to the sale of airline tickets. Many consumers experience frustrations when they are booking a flight, as they are unable to obtain important seating information. It is proposed that registrants be required to provide all relevant seating information, including information regarding legroom and width of seating.

> ***John went in person to a travel agent, to obtain an airline ticket for a transatlantic flight. The agent recommended a seat on airline X at a reasonable price. When John boards the plane the following week, he notices that the legroom on this particular airline is minimal. He wonders why the travel agent did not mention this at the time of purchase.***

Information on Indirect Flights

It is proposed that travel agents be required to provide information regarding routing when an indirect flight is being booked.

Health Insurance

Currently, the regulations require travel agents to advise customers of the availability of trip cancellation insurance. The Act does not, however, require travel agents to inform customers regarding the availability of and reasons for out-of-province health insurance, despite the fact that many people today travel to countries where medical services are very expensive and/or extremely backlogged. In order to enhance consumer knowledge and protection, it is proposed that travel agents be required to inform customers about the availability of out-of-province health insurance.

Documents Needed for Travel

The regulations require travel agents to advise customers about the information and documents needed for travel. Given that this provision is laid out in very general terms, some travel agents have had difficulty determining what actions are sufficient to satisfy this requirement. It is proposed that the regulations set a consistent standard of specifying the information and documents travel agents must advise their customers about.

The regulations also require that certain information and documentation for travel be forwarded to customers. The current wording does not explicitly allow for the provision of documents by fax or e-mail, where practical. Given the proliferation of new technology, revised wording would

allow the industry to be more responsive to current business practices and eliminate possible barriers to industry growth.

Last Minute Sales

Relatively new trends, such as last minute sales, have emerged within the travel industry. These new businesses provide a valuable service to customers who are flexible regarding dates of travel and/or who have limited funds. Unfortunately, certain disclosure provisions inhibit the ability of these business models to thrive within the marketplace. For example, the current regulations require travel agents to give the consumer copies of any existing brochures as soon as possible. This is not always practical in the context of last-minute sales and it is proposed that the regulations be amended to remove this requirement.

Jessica, a businessperson, often makes last minute travel arrangements. Since she is travelling on short notice and for a short period of time, she does not require travel brochures.

Question for Consideration:

16) Do you believe that the proposals for enhancing or amending disclosure requirements provide the consumer with better information, while still responding to new business models?

7.2 Advertising

Information Requirements

The regulations contain a number of provisions that regulate advertising. They are intended to protect customers by making it an offence to issue false, misleading or deceptive advertisements. Further, the provisions serve consumers' interests by ensuring that advertisements include important and relevant information such as the name, address and number under which the travel agent or travel wholesaler is registered.

However, some of the information required in advertisements may not be useful. Given that most people communicate via telephone when inquiring about travel reservations, it is proposed that the requirement that a registrant state his/her address in an advertisement be replaced with a telephone number requirement. Further, given that the registrant's registration number is not meaningful to the average consumer, it is proposed that this requirement be replaced with the obligation to state that the advertising party is "registered under the *Travel Industry Act*."

Another proposal relates to consolidators who enter into commercial agreements to sell airline tickets below the advertised or published price. A recent phenomenon, these consolidators provide healthy competition and offer consumers economical alternatives for airline travel. However, the commercial agreements usually entered into by such consolidators often do not permit them to name the airline in advertising whose tickets are being sold below the advertised or published price.

Since current regulations require advertising to identify the airline, the inability of consolidators to advertise may limit the choices available to consumers who use advertisements as their source for accessing air fare and supplier information. It is proposed that air-only ads could be offered an exemption from the requirement to name the airline being used.

The regulations currently allow an advertisement for travel services to set out a previous price for the travel services if the price was available within 14 days before the date on which the advertisement became accessible by the public, and if the advertisement states that the price is a

"previous price." Use of these previous prices can result in confusion to the consumer with regard to what the current price is for their travel plans. It is proposed to prohibit all previous pricing information in travel advertisements, in order to enhance consumer protection.

Question for Consideration:

17) Do the proposals related to advertising maintain adequate consumer protection?

7.3 Financial Accountability

Financial Statements, Books and Records

Under the regulations, all registrants must comply with certain financial reporting requirements. Filing requirements under the regulations are based on sales earned by the registrant during the previous fiscal year.

In order to provide increased consumer protection through financial accountability, it is proposed that registrants with wholesale sales over $10 million be required to submit unaudited financial statements quarterly, rather than semi-annually.

In addition, registrants currently are required to keep certain records (accounting, banking and payment) for six years from the time of booking. The ability to inspect former registrants' books assists in processing claims. Therefore, it is proposed that the legislation be clarified to require former registrants to keep records for at least six years from the date of booking.

Working Capital

In the interest of minimizing risk to consumers, registrants are required to have a certain amount of working capital on hand at all times. The current working capital requirements are provided for in the regulations.

Currently, a registrant can use a personal credit card to buy travel services for customers, while using the cash from customers, which was to pay for the same services, to maintain sufficient capital in the business. This use of a separate line of credit may place consumers at risk, as the business may be further in debt than it appears to the Registrar.

The goal of working capital requirements is to provide maximum consumer protection while being careful not to overburden registrants. Upon examination of registrants and analysis of necessary working capital levels to ensure consumer protection, an adjustment to the required levels may be appropriate. It is proposed that the working capital requirements based on sales volume could be adjusted.

It is also proposed that authorities be given the discretion to waive certain working capital requirements where registrants can provide an acceptable amount of financial security instead. This would provide added flexibility in the administration of the Act and would help reduce start-up barriers for small businesses.

Personal Credit Card Use

Concerns have been raised on an issue related to working capital. Some registrants who receive cash or cheques from consumers are then processing the transaction on their personal credit cards. While it may be a practice that has developed simply out of convenience, the possibility exists for the practice to be improperly used, by providing cash that can be used to meet working capital requirements. This poses a risk to the consumer, as the working capital should be limited to the

capital generated by the business conducted by the registrant. It is proposed that registrants be prohibited from using personal credit cards in the conduct of business.

Security Deposits

In the current regulations, a registrant who has not been registered in the previous 12 months is required to provide $10,000 in security upon application for registration. The Registrar returns the security to the registrant 24 months after the date of registration, less any amount of claims paid or anticipated to be paid to customers of the registrant. Because new registrants have one year in which to determine their year-end, they often file only one set of financial statements in the first 24 months of registration. This does not allow sufficient time to ensure that the registrant is in compliance and not a risk to the fund. It is proposed that the Registrar retain the security of registrants until at least two sets of financial statements have been filed in order to better assess the financial position of the registrant before the security is returned.

Trust Accounts

In the current regulations, some registrants (including new registrants registered after 1993) are required to maintain trust accounts for customer funds received. Unless they have obtained consent of the Registrar, registrants maintain only one trust account. Registrants are required to deposit funds within two banking days of receiving them from customers. The funds are not to be disbursed or withdrawn until payment is made to the supplier of the travel service for which the funds were received or a refund to the customer is required. The existence of trust accounts helps to ensure consumer protection, but there may be other equally effective means to accomplish the same ends, and the cost of trust accounting can, at times, be prohibitive to some registrants. It is proposed the requirement to maintain trust accounts be expanded to all registrants and, as long as consumers continue to be protected, some registrants could be permitted to submit a bond or other form of guaranteed security in a format that is acceptable to the Registrar, instead of maintaining a trust account.

Where trust accounts continue to be used, it is proposed that regulations regarding trust accounts be expanded. It is also proposed that the officers/directors of corporate registrants be required to demonstrate that they took all reasonable steps to avoid the mishandling of trust funds, thereby making them more liable for the mishandling of trust account monies. Also, it is proposed that money could be kept in trust accounts outside Ontario, if appropriate arrangements are made with the Registrar. For example, if trust accounts are held outside of Ontario, peak periods could be covered by adequate security.

Often, registrants are required to pay their suppliers well in advance of the date of travel. This is generally consistent with normal business practices in the travel industry, but there are occasions where money is forwarded too far in advance. This puts consumers' money unnecessarily at risk. To deal with this situation, it is proposed that:

- registrants be permitted to advance funds out of trust accounts to pay suppliers according to normal business practices appropriate to the transaction;
- the Registrar would exercise discretion on determining what constitutes normal business practice;
- where the Registrar believes that a registrant is advancing money outside of normal business practices, he/she can request a bond or security to cover the risk; and,
- the registrant demonstrate to the Registrar that the payment was made within normal business practices.

Question for Consideration:

18) Do you agree with the proposals dealing with financial requirements?

7.4 Compensation Fund

Ontario registrants are required to pay into a Travel Industry Compensation Fund. The Fund is designed to compensate consumers as a result of claims arising from the bankruptcy or insolvency of a registrant.

In the past, claims have been filed against the Compensation Fund by consumers who had booked and paid for travel services through a registrant and had subsequently cancelled their travel plans without receiving a reimbursement from the registrant. The understanding in this situation is usually that the consumer would make alternate travel arrangements at some future date and that until that time they would have a credit. This practice leaves the potential for the funds to remain on deposit with the agent for many months and when the agency goes bankrupt or becomes insolvent, the consumer could make a claim on the Fund without any further travel services ever having been booked.

It is proposed that registrants notify customers who cancel travel plans, in writing, that they have 30 days to rebook their travel. It is proposed that if the customer does not rebook in 30 days, the registrant be required to refund any monies paid.

Generally, a consumer is entitled to a maximum claim of $3,500 per person excluding taxes under the Fund. It is proposed that the Compensation Fund reimburse consumers for any service charges and taxes they have paid. In addition, the general cap on Compensation Fund claims could be increased to $5,000 from $3,500 per person. These proposals would provide increased financial security to consumers.

It is also proposed that the time limit within which a consumer registrant must file a claim on the Compensation Fund, in writing, be extended to 12 months from six months after the event that caused the claim to be made. It is proposed that once a claim has been received, it should be considered abandoned 12 months from the date of notice requiring further documentation, if no response has been given. Provisions will be made to allow this time period to be extended in extenuating circumstances.

Question for Consideration:

19) Would the proposed changes to regulations regarding the Compensation Fund benefit consumers?

IV. Your Turn

As stated in the introduction, the three objectives guiding the development of legislative proposals are fairness for consumers, responsive regulation and the increased flexibility needed to deal with a constantly changing marketplace.

We need the input, advice, views and suggestions of consumers, businesses, professionals, academics and others to help us ensure that we are truly meeting these objectives.

A number of questions have been posed throughout the document. These questions can be found in the fax questionnaire provided. The Ministry of Consumer and Commercial Relations would very much appreciate your input. Thank you for taking the time and effort to read this paper.

You may submit comments to any one of the following:

Ministry of Consumer and Commercial Relations
Consumer Protection Sector Consultations
250 Yonge Street, 35th Floor
Toronto, ON M5B 2N5

E-mail: cpa@ccr.gov.on.ca

Facsimile: (416) 326-8885

This paper may be reviewed online at www.ccr.gov.on.ca

The Ministry of Consumer and Commercial Relations has been directed to consult with the public regarding how best to reform the *Travel Industry Act*. Any personal information you provide is subject to the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. The information will be used to assist us in conducting and evaluating the results of the consultation, which may involve disclosure to, and use by, the Travel Industry Council of Ontario, other participants, institutions and interested parties during and after consultation. Your name will not be disclosed without your consent.

If you have any questions about the collection, use and disclosure of this information, please contact:

The Freedom of Information and Privacy Co-ordinator
Ministry of Consumer and Commercial Relations
(416) 326-8470

Appendix 1

Travel Industry Act – Selected Statistics

	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
Total Registrants:	2,903	3,010	3,010	3,033
Total Claim Payments:	$0.6M	$0.3M	$0.4M	$1.3M
Enforcement:				
# of Financial Inspections	70	125	165	339
# of Financial Statements Reviewed	1,991	1,877	2,118	2,237
# of Investigations	N/A	N/A	9	5
# of Charges Laid	N/A	N/A	37	41
# of Convictions	N/A	N/A	3	19
LAT Hearings Held	N/A	N/A	5	3
	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
Complaints:				
# of Written Complaints	268	270	393	379
Restitution to Consumers	N/A	N/A	$82,455	$88,951
Registrations:				
Total Registrations Processed	1,254	1,867	1,486	1,966

ISBN 0-7794-0140-9

09/2000

Ontario

La *Loi sur les agences de voyage*
Propositions de réforme

Le présent document de travail traite de la réforme législative. Les questions soulevées sont celles qui pourraient faire l'objet de mesures législatives pour résoudre une partie des problèmes commerciaux. Bien entendu, les réponses proposées dans ce document sont destinées uniquement à des fins de discussion et ne deviendront loi que si l'Assemblée législative les adopte.

Ministère de la Consommation et du Commerce
Septembre 2000

Message du ministre du Commerce et de la Consommation

C'est avec plaisir que je lance la consultation sur les propositions touchant la réforme de la *Loi sur les agences de voyage*.

Cette consultation sectorielle s'inscrit dans une initiative du gouvernement de l'Ontario en vue d'élaborer une législation sur la protection du consommateur qui favorise la poursuite de la croissance d'une économie provinciale prospère, vigoureuse et concurrentielle sur le marché mondial.

Les propositions contenues dans ce document sont fondées sur trois grands principes :

- La législation sur la protection du consommateur doit être équitable afin que celui-ci soit assuré de faire ses achats importants en toute sûreté et en disposant de l'information pertinente. Cet aspect est vital si nous voulons rehausser la réputation de l'Ontario en tant lieu où les entreprises peuvent croître et investir.
- Les lois doivent être adaptées aux besoins des consommateurs et des entreprises. Pour assurer une protection efficace des consommateurs, nous avons besoin de lois qui soient cohérentes ainsi que de règlements et de correctifs pratiques et efficaces qui puissent être compris et observés facilement par ces deux groupes d'intervenants.
- Un cadre législatif moderne doit être facilement adaptable aux besoins du consommateur et de l'entreprise sur le marché.

La présentation des propositions de réforme de la *Loi sur les agences de voyage* coïncide avec des discussions sectorielles touchant la *Loi sur les commerçants de véhicules automobiles* et sur la *Loi sur le courtage commercial et immobilier*. Ces consultations servent de complément au lancement, le 10 août 2000, des propositions relatives à une législation d'ensemble sur la protection du consommateur en Ontario.

Pour recevoir votre exemplaire de l'un ou l'autre ou de la totalité des documents de consultation sur la protection du consommateur, visitez le site Web du ministère de la Consommation et du Commerce à l'adresse www.ccr.gov.on.ca, communiquez avec le (416) 326-8555 ou le 1-800-268-1142, ou encore appelez le bureau de circonscription de votre député.

Le ministère procède actuellement à un examen séparé de l'administration courante des diverses lois (y compris de la *Loi sur les agences de voyage*) par les autorités administratives. On peut obtenir plus de précisions sur ce processus sur le site Web du ministère ou en joignant les numéros de téléphones mentionnés ci-dessus.

J'encourage toutes les parties intéressées à présenter des mémoires sur les propositions. Les commentaires écrits et les mémoires doivent parvenir au ministère au plus tard le 3 novembre par l'un ou l'autre des moyens suivants :

Ministère de la Consommation et du Commerce
Consultations sur le secteur de la protection du consommateur
250, rue Yonge, 35e étage
Toronto (Ontario) M5B 2N5

Télécopieur : (416) 326-8885; courriel : cpa@ccr.gov.on.ca

Dans l'attente de vos commentaires, je vous remercie de l'intérêt que vous portez au document de réforme de la *Loi sur les agences de voyage*.

R. W. Runciman

Robert W. Runciman, député
Leeds-Grenville
Ministre de la Consommation et du Commerce
le 5 septembre 2000

Table des matières

I. Introduction 1

II. Contexte 2

III. Propositions à considérer 3

1. Activités liées à l'inscription 3

2. Publicité 6

3. Dédommagement des consommateurs 6

4. Conformité et application 7

5. Allègement des contraints administratives 8

6. Protection souple et évolutive du consommateur grâce au pouvoir réglementaire du ministre 10

7. Modifications du règlement d'application de la Loi 11

7.1 Normes du marché 11

7.2 Publicité 13

7.3 Responsabilité financière 13

7.4 Fonds d'indemnisation 15

IV. À vous la parole 16

Annexe 1 18

I. Introduction

Le présent document de travail invite des commentaires sur les modifications prévues de la *Loi sur les agences de voyages* (la *Loi*).

Pour beaucoup, les congés annuels ne sont pas seulement l'occasion de jouir d'un repos bien mérité, ils constituent aussi un important investissement financier. Depuis 1974, la province de l'Ontario réglemente les agences de voyages afin de protéger les consommateurs et d'uniformiser les règles du jeu pour toutes les entreprises se livrant à la vente des services de voyage. La réforme législative est nécessaire pour moderniser la *Loi* et faire face aux récents changements qui se sont produits sur le marché. Des règles claires et pertinentes profiteront à la fois aux consommateurs et aux entreprises et rehausseront la confiance des consommateurs dans le secteur touristique de l'Ontario.

Le ministère de la Consommation et du Commerce (MCC) reconnaît l'intérêt très poussé que porte le public aux questions liées au tourisme. En mars 2000, le ministère a rendu publié un document de travail intitulé *Améliorer les normes de qualité du service pour les passagers des compagnies aériennes.* Ce document met en avant les initiatives que le gouvernement fédéral pourrait prendre en vue d'améliorer le voyage par avion pour les consommateurs.

Trois principes ont guidé les propositions énoncées dans le présent document de travail. Il y a, d'abord, la volonté d'assurer la protection des consommateurs de façon à ce qu'ils puissent mieux se renseigner et régler en toute sécurité un achat important. Ensuite, la volonté d'être à l'écoute à la fois des entreprises et des consommateurs en qui concerne la suppression des contraintes administratives et des obstacles aux innovations légitimes du marché. Enfin, la volonté de mettre en place un cadre réglementaire souple et adapté aux besoins futurs des consommateurs, sans que cela nécessite de lourdes modifications législatives.

Le ministère de la Consommation et du Commerce s'intéresse à vos suggestions. À des points clés dans ce document de travail, des questions ont été posées pour vous aider à organiser vos réflexions sur les problèmes soulevés. Les particuliers et les organismes sont priés de répondre à des questions spécifiques et de faire connaître leurs observations sur tout autre problème relatif à la réglementation des agents de voyage et des grossistes en voyages en Ontario. Les observations peuvent être acheminées par télécopieur, courrier électronique ou courrier ordinaire aux adresses indiquées à la fin du présent document.

Le gouvernement de l'Ontario entreprend des réformes d'envergure sans précédent de la protection du consommateur. Outre le présent document, le ministère a publié *La protection du consommateur au XXI*, document de travail qui renferme des propositions pour la modernisation de neuf lois traitant de la protection du consommateur et des méthodes d'emprunt et de recouvrement, y compris la *Loi sur la protection du consommateur* et la *Loi sur les pratiques de commerce.* De même, le ministère engage des consultations sur les projets de réforme de la *Loi sur le courtage commercial et immobilier* et de la *Loi sur les commerçants de véhicules automobiles.* Parallèlement, des consultations publiques portant sur l'avant-projet d'une loi sur la protection de la vie privée sont en cours. Cette loi vise à protéger les droits des particuliers en ce qui a trait aux renseignements personnels et à établir les règles du marché permettant de renforcer le commerce électronique et la compétitivité de la province. On peut obtenir des copies de chaque document de consultation au site Web du ministère (www.ccr.gov.on.ca) ou en s'adressant au Service d'information (416-326-8555; 1-800-268-1142).

II. Contexte

La *Loi sur les agences de voyage* assure la protection du consommateur en établissant des normes à respecter par les agents de voyage et les grossistes en voyages, en rendant leur inscription obligatoire et en prévoyant la nomination d'un registrateur doté des pouvoirs d'inspection. La *Loi* comprend des éléments suivants :

- **Inscription des agents de voyage et des grossistes en voyages** - L'inscription est le premier palier d'un mécanisme par lequel un organisme de réglementation peut effectivement contrôler les activités des entreprises auprès des consommateurs. Le registrateur détermine l'admissibilité des demandeurs à l'inscription initiale et aux renouvellements consécutifs. Il peut refuser, révoquer ou suspendre une inscription et appliquer à celle-ci certaines modalités avec le consentement de la partie intéressée. S'il refuse, révoque ou suspend une inscription, la partie intéressée peut demander une audience devant le Tribunal d'appels en matière de permis, organisme d'arbitrage indépendant du ministère de la Consommation et du Commerce. Dans de tels cas, le Tribunal indiquera au registrateur la procédure à suivre.

- **Normes et règles du marché** - La *Loi sur les agences de voyage* exige que les agences de voyage et les grossistes en voyages fassent preuve d'honnêteté, d'intégrité et du sens de responsabilité financière dans la conduite de leurs activités commerciales et qu'ils agissent en conformité avec la loi. La *Loi* et le règlement énoncent des règles que les agents de voyage et les grossistes doivent respecter en matière de publicité, de divulgation d'information, de communication de l'information financière, sous peine de voir leur inscription révoquée, refusée ou suspendue.

- **Inspections** - La *Loi* prévoit l'inspection des inscrits. Les inspections permettent au registrateur de répondre aux préoccupations des consommateurs et d'assurer que les inscrits se conduisent conformément à la *Loi*. La *Loi* stipule que ces derniers doivent diriger leurs activités commerciales à partir d'un établissement approuvé par le registrateur, et les inspecteurs ont le droit de consulter leurs livres de commerce et dossiers professionnels. La *Loi* interdit à quiconque d'entraver le travail d'un inspecteur et autorise l'inspection d'une entreprise soupçonnée de se livrer aux activités d'un agent de voyage.

- **Enquêtes et poursuites** - De temps en temps, une enquête sur les opérations d'un courtier ou vendeur peut se révéler nécessaire et les enquêteurs sont nommés par les Agents chargés des infractions provinciales en vertu de la *Loi*. Dans certains cas, les enquêteurs peuvent se munir d'un mandat de perquisition et porter des accusations, et les contrevenants peuvent être poursuivis conformément à la *Loi*.

Le Fonds d'indemnisation de l'industrie de tourisme, créé en vertu de la *Loi* et alimenté par tous les inscrits, offre également une certaine protection aux consommateurs. Le Fonds sert à rembourser les consommateurs en cas de faillite ou d'insolvabilité des agences de voyage et des grossistes inscrits.

Depuis 1997, la *Loi sur les agences de voyage* est administrée par le Conseil de l'industrie touristique de l'Ontario (CITO), une autorité administrative à but non lucratif créé en vertu de la *Loi de 1996 sur l'application de certaines lois traitant de sécurité et de services aux consommateurs*. Les prescriptions de la *Loi* sont administrées par CITO, mais le gouvernement de l'Ontario demeure responsable de la formulation des dispositions et de l'évaluation de la performance de CITO quant à l'administration de la *Loi*. Pour s'assurer que CITO exécute son

mandat, le gouvernement a mis sur pied un certain nombre de mécanismes eu égard à la responsabilité et à l'exercice des pouvoirs, y compris la signature d'une entente administrative avec CITO.

Le présent document vise principalement à assurer que la protection légale du consommateur est aujourd'hui pertinente en proposant un réexamen et une mise à jour de la législation actuelle.

À présent, le ministère a entrepris un réexamen distinct de l'administration quotidienne d'un éventail de lois, dont la *Loi sur les agences de voyage*, par des autorités administratives. On peut se procurer de plus amples précisions à ce sujet sur le site Web du ministère (www.ccr.on.gov.ca) ou en s'adressant au Service d'information (416-326-8555 ou 1-800-268-1142).

III. Propositions à considérer

1. Activités liées à l'inscription

Sous le régime de la *Loi*, tous les agents de voyage et les grossistes en Ontario doivent être inscrits. L'inscription est la première étape importante dans l'application des dispositions de la *Loi* relatives à la protection du consommateur. Les propositions énoncées dans cette partie ont pour but de renforcer cette protection en améliorant le processus d'examen des demandes d'inscription et de simplifier la portée des inscriptions conformément aux attentes d'acteurs légitimes.

Examen des demandeurs

Tout demandeur a le droit de se faire inscrire ou renouveler l'inscription selon les modalités prévues dans la *Loi* et le règlement. Le registrateur détermine l'admissibilité des demandeurs à l'inscription initiale et aux renouvellements consécutifs. Il peut refuser, révoquer ou suspendre une inscription et appliquer à celle-ci certaines modalités avec le consentement du demandeur, que ce soit un particulier, une société en nom collectif ou une grande société. Voici les motifs qui peuvent entraîner le refus, la révocation ou la suspension d'une inscription :

- S'agissant de sa situation financière, on peut raisonnablement s'attendre à ce que le demandeur ne soit financière responsable dans la conduite des affaires; ou
- Les antécédents du demandeur (comprenant les administrateurs et les directeurs dans le cas d'une société) donnent des motifs raisonnables de croire que ce dernier ne dirigera pas l'entreprise dans le respect de la loi et avec intégrité et honnêteté; ou
- Le demandeur gère les activités qui sont ou seront, s'il est inscrit, en violation de la *Loi sur les agences de voyage* ou le règlement.

Une société et son président, James, accusés de fraude, sont condamnés. Après une audience devant le Tribunal, les inscriptions de la société et de James sont révoquées. Quelques mois plus tard, le registrateur a reçu une demande de la part de Jane, la femme de James, pour ouvrir une agence de voyage dans le même établissement. Jane n'a pas de casier judiciaire. À l'examen de sa demande, le registrateur est persuadé que Jane sert de façade à James qui souhaite continuer son agence de voyage.

Le registrateur peut également refuser, révoquer ou suspendre une inscription dans les cas où l'inscrit est en violation d'une disposition ou modalité de son inscription. Toutefois, comme le montrent les scénarios décrits ci-dessous, il est possible de contourner la *Loi*, ou du moins son objet, et de nuire à la protection du consommateur.

Les motifs de refus d'une inscription prévus par la loi peuvent se révéler quelque peu limités. Par exemple, face à la question de savoir si une entreprise peut ou non être inscrite, la *Loi* ne renvoie actuellement qu'au demandeur ou, dans le cas d'une grande société, aux administrateurs et aux dirigeants. On peut craindre que certains demandeurs (personnes intéressées) parviennent à éviter un examen minutieux par le truchement de demandeurs mandataires. On propose donc que le registrateur soit autorisé à prendre en compte les personnes intéressées lorsqu'il étudie les demandes d'inscription.

La suspension provisoire des inscriptions par le registrateur est un troisième sujet d'inquiétude. À présent, la *Loi* confère à un inscrit le droit à une audience devant le Tribunal d'appels en matière de permis lorsque le registrateur se propose de suspendre ou de révoquer son inscription. Si le registrateur estime qu'il est dans l'intérêt du public, il peut immédiatement suspendre l'inscription avant la tenue d'une audience formelle.

Or, dans le cas où l'audience est obligatoire, l'ordonnance expire quinze jours à compter de la date de l'avis de l'audience, à moins que celle-ci n'ait déjà commencé, auquel cas la *Loi* peut proroger la suspension. Il est proposé que la durée d'application d'une suspension immédiate soit prolongée de sorte que les suspensions émises au nom de l'intérêt public restent en vigueur jusqu'à ce que l'appel soit entendu.

Actuellement, une entreprise qui, par effet d'une décision, se voit refuser, révoquer ou suspendre l'inscription peut se permettre d'en demander une à nouveau. Il est proposé qu'une période de non-renouvellement obligatoire (cinq ans au moins par exemple) soit imposée à l'entreprise après une faillite, une fraude, une falsification ou une opération frauduleuse. Une telle mesure aura pour effet de mieux protéger les consommateurs en éliminant du rang des inscrits ceux dont les antécédents laissent croire qu'ils connaîtront très probablement des problèmes à l'avenir.

Questions à considérer :

1) *La faillite, la fraude, la falsification ou l'opération frauduleuse sont-elles des motifs valables pour ne pas renouveler l'inscription pour une période de temps ?*

2) *La prise en compte des activités des personnes intéressées parmi les causes d'inadmissibilité est-elle, comme le prévoit la proposition, un moyen raisonnable de combattre l'évitement de la vérification par le recours aux demandeurs mandataires ?*

3) *Devra-t-on prolonger la durée d'application d'une ordonnance de suspension immédiate ?*

Catégories d'inscrits

La *Loi* prévoit différentes catégories d'inscrits, qu'il s'agisse de détaillants ou de grossistes. À l'époque où la *Loi* fut élaborée, cette distinction pouvait avoir sa raison d'être. Tel n'est pas le cas aujourd'hui car, devant l'expansion de l'industrie touristique par le biais du commerce électronique, bon nombre de demandeurs sont à la fois grossistes et détaillants.

Il est proposé que la *Loi* ne reconnaisse qu'une seule catégorie d'inscrit et que la distinction entre détaillants et grossistes ne soit maintenue que dans le cas où il existe des exigences particulières pour un groupe.

Question à considérer :

4) Est-il raisonnable de ne reconnaître qu'une seule catégorie d'inscrits pour les détaillants et les grossistes ?

Exemptions

La *Loi sur les agences de voyage* définit un agent de voyage comme une personne qui vend aux consommateurs les services de voyages fournis par une autre personne. Les services de voyage s'assimilent au transport, à l'hébergement pour la nuit ou à tout autre service destiné au voyageur ou au touriste. La *Loi* interdit l'exercice des fonctions d'un agent de voyage à toute personne, à moins qu'elle ne soit inscrite conformément à la *Loi.*

Dans le règlement, la *Loi* exclut certaines catégories de personnes dont les transporteurs publics offrant des excursions d'un jour, les guides-accompagnateurs, les guides touristiques et les enseignants chargés de voyages scolaires éducatifs. Ces exemptions sont sujettes à certaines modalités. Par exemple, les guides-accompagnateurs ne sont exemptés que s'ils ne fournissent aucun autre service de voyage.

Les conditions d'inscription et d'exemption prévues par la *Loi* visent à concilier la protection du consommateur et la possibilité pour les entreprises d'offrir des services de voyage limités sans se faire pleinement accréditer. Le cas qui suit met toutefois en évidence les difficultés que les conditions d'inscription et d'exemption créent à l'endroit des petites entreprises qui souhaitent proposer aux clients des forfaits touristiques pour un temps limité.

Trois entreprises dans une ville au nord de l'Ontario (gîte, école de kayak et restaurant) acceptent d'offrir en commun pour une période limitée un forfait de week-end. Située à 60 miles plus loin, l'agence de voyage le plus près n'est pas intéressée par la proposition de le vendre parce que les volumes anticipés sont relativement faibles. Or, sous le régime de la Loi, chacune de ces entreprises, à supposer qu'elles souhaitent vendre le forfait, est tenue de s'inscrire à titre d'agent de voyage parce que le forfait comprend des services de multiples fournisseurs. La faible marge ainsi que le caractère provisoire du forfait ne justifient pas le coût de l'inscription. Les trois entreprises ont décidé de renoncer à leur projet.

Pour remédier à ce genre de situation, il est proposé que les règlements afférents aux exemptions soient modifiés de façon à permettre aux entreprises de tourisme de proposer des forfaits à échelle relativement réduite sans qu'elles soient obligées de se faire accréditer au même titre que les agents de voyage. Cette exemption serait assortie de modalités propres à éviter que ces entreprises ne puissent devenir des agents de voyage traditionnels sans inscription. En somme, elle permettrait de créer de nouvelles possibilités pour les entreprises qui ne participent pas généralement à la mise au point des offres touristiques.

Question à considérer :

5) *Est-il juste que certaines petites entreprises offrant des forfaits à voyage soient exemptées de la Loi, sous réserve de certaines exigences? Dans l'affirmative, quelles modalités seraient-elles appropriées?*

2. *Publicité*

Portée des normes de publicité

Actuellement, certaines dispositions de la *Loi* visent la publicité trompeuse ou mensongère de la part d'agents de voyage et de grossistes. Cependant, bien des sociétés qui passent régulièrement des annonces de services de voyage n'y sont pas assujetties. Dans d'autres lois que le ministère a fait adopter, telles que la *Loi sur les permis d'alcool* qui répond à des inquiétudes précises concernant le corps publicitaire, les dispositions relatives à la publicité s'appliquent à toute partie, pas seulement aux fabricants ou aux restaurants autorisés.

Intéressé, Joe cherche dans une annonce de voyage à Calgary par avion l'adresse de l'annonceur afin de le contacter, mais ses efforts se sont révélés vains. Plus tard, il apprend que l'annonceur n'était pas tenu de publier son adresse puisqu'il n'était pas inscrit selon la Loi.

Il est proposé que les dispositions de la *Loi* afférentes à la publicité visent tous ceux qui annoncent des services de voyages. Élargir le champ d'application de la *Loi* permettra d'uniformiser les règles du jeu pour tous les acteurs dans l'industrie touristique, qu'ils soient inscrits ou non, et d'assurer que les consommateurs disposent d'informations claires et cohérentes en fonction desquelles se décider.

Question à considérer :

6) *Est-il raisonnable, comme l'entend la proposition, d'assujettir à la Loi sur les agences de voyage et à ses règlements les entreprises qui annoncent des services de voyage, qu'elles soient inscrites ou non ?*

3. *Dédommagement des consommateurs*

Dans le secteur touristique, la faillite d'entreprise peut placer les consommateurs dans des situations délicates. Les voyageurs à l'étranger peuvent et ont pu se trouver sans hébergement ou service de transport lorsque leur agent de voyage font subitement faillite.

C'est pourquoi tous les agents de voyages et les grossistes en Ontario doivent contribuer à un Fonds d'indemnisation qui dédommage les consommateurs en cas d'insolvabilité d'une agence ou d'un grossiste. Les propositions qui suivent visent à garder la confiance des consommateurs dans l'industrie touristique par voie d'une compensation suffisante pour les services déjà payés, mais non rendus.

Faillite de fournisseurs finals

Un fournisseur final est une personne morale, une compagnie aérienne par exemple, auprès de laquelle un agent de voyage inscrit a acheté des services au nom d'un consommateur.

Sous le régime de la *Loi,* le Fonds d'indemnisation ne dédommage pas les consommateurs lorsque les services de voyage ne sont pas fournis, à moins que cette omission n'entraîne la faillite ou l'insolvabilité de l'inscrit. Actuellement, la *Loi* stipule que les agents de voyage et les grossistes qui ont été payés pour les services de voyage sont responsables conjointement et individuellement du remboursement des sommes reçues si les services en question ne sont pas rendus. Autrement dit, les consommateurs sont en droit de demander an dédommagement aux agents de voyage et aux grossistes lorsque le fournisseur final fait défaut. Dans le cas où le fournisseur final serait une grande compagnie aérienne ou une croisiériste, cette disposition peut constituer une grave hypothèque financière pour un agent de voyage

Comme l'a fait ressortir son document de travail intitulé Améliorer les normes de qualité du service pour les passagers des compagnies aériennes, le ministère est d'avis que le gouvernement fédéral devrait créer un Fonds d'indemnisation obligatoire afin de protéger les consommateurs canadiens des pertes occasionnées par la faillite d'une compagnie aérienne, son insolvabilité ou l'interruption prolongée de ses services. En somme, la création d'un Fonds d'indemnisation à l'échelle nationale protégerait à la fois les agences de voyage et les consommateurs en cas de faillite de grandes compagnies aériennes. On peut se procurer des copies du document susmentionné à l'adresse : www.ccr.gov.on.ca

ou grossiste et le contraindre à la faillite. Les agents de voyage font des réservations de voyages auprès des fournisseurs finals en toute bonne foi, en utilisant les informations disponibles et en tenant compte des besoins des clients. Ils n'ont aucun contrôle sur les opérations d'une compagnie aérienne ou d'une croisiériste et ne sont donc pas comptables de leur succès ou échec.

Pour remédier à cette situation, il est proposé que les règles régissant le Fonds de compensation de l'Ontario soient modifiées pour dédommager les consommateurs en cas de faillite d'un fournisseur final, croisiériste ou compagnie aérienne. De par son ampleur, une telle faillite pourrait mettre sensiblement en péril les opérations de l'agent de voyage ou le grossiste. Les consommateurs pourraient se réclamer du Fonds d'indemnisation, sans que leur agent de voyage respectif soit pénalisé. Les inscrits continueraient d'être responsables de tous les autres défauts du fournisseur final. Les consommateurs bénéficieraient d'une protection accrue grâce au fonds de compensation tandis que les inscrit seraient à l'abri du risque de faillite lorsqu'une grande compagnie aérienne ou croisiériste dépose son bilan.

Question à considérer :

7) *Les consommateurs devraient-ils, en cas de faillite d'une compagnie aérienne ou d'une croisiériste, accéder directement au Fonds d'indemnisation sans provoquer la faillite ou l'insolvabilité d'an inscrit ?*

Reprise d'une entreprise de tourisme et compensation

Actuellement, la *Loi* et le règlement manquent de clarté quant à la question de savoir qui est responsable du dédommagement des consommateurs lorsque les services de voyage ne sont pas fournis. Selon le règlement, l'inscrit qui reprend une entreprise de tourisme en vue de la revendre doit rembourser le consommateur ou lui fournir des services de voyage de rechange comparables et acceptables. La *Loi* stipule que les agents de voyage et les grossistes sont responsables conjointement et individuellement du remboursement des sommes reçues.

Il est proposé que la *Loi* et le règlement soient réexaminés et modifiés à juste titre afin de clarifier les approches divergentes actuelles eu égard à la question de responsabilité.

Question à considérer :

8) *La Loi et le règlement devraient-ils faire l'objet de modification pour clairement identifier la partie responsable du dédommagement des consommateurs ?*

4. Conformité et application

En 1999, il y a eu environ 375 plaintes de la part des consommateurs et 100 inspections de conformité. L'application efficace de la *Loi* est rempart non moins important en ce qui concerne la protection des consommateurs.

Suspensions et révocations : solutions de rechange

> ***Juan, consommateur de services de voyage, dépose une plainte contre Mary, agente de voyage inscrite. Après une enquête, le registrateur a déterminé qu'elle a, au cours de sa transaction avec Juan, bien commis deux erreurs involontaires. Le registrateur a décidé qu'une suspension, en l'espèce, sera une sanction trop sévère.***

Tout comme l'inscription, les dispositions d'application actuelles ne sont pas assez souples pour traiter la foule de problèmes de conformité soulevés dans le cadre de la *Loi*. À présent, la révocation et la suspension d'une inscription constituent le principal outil dont dispose le registrateur pour la faire respecter. Il n'existe aucune sanction pour des infractions moins sévères telles que le dépôt tardif de l'information financière ou l'omission de répondre aux demandes d'information permettant d'instruire les plaintes déposées. Dans ces cas, une proposition de révocation n'est pas toujours la mesure la plus appropriée, car elle peut ne pas correspondre à la gravité de l'infraction.

Il est proposé que la *Loi* soit modifiée de façon à prévoir d'autres sanctions administratives conformément aux règlements. Cette approche rationaliserait les sanctions que le registrateur aura à sa disposition et lui permettrait de cibler les cas de non-conformité plus graves.

Le pouvoir d'imposer des sanctions administratives alternatives n'a pas pour objet de remplacer les poursuites engagées en vertu de la *Loi*. Ce pouvoir permettrait d'accorder les sanctions aux fautes commises.

Question à considérer :

9) Êtes-vous d'avis que la Loi prévoie des sanctions administratives conformément aux règlements ?

Infractions

Comme il a été mentionné, des consultations sont en cours concernant la modernisation de neuf lois régissant les méthodes d'emprunt et de recouvrement, y compris la *Loi sur la protection du consommateur* et la *Loi sur les pratiques de commerce*. L'une des propositions à l'étude prévoit l'augmentation des amendes et des pénalités maximales pour les infractions visées par ces lois.

Bien entendu, des amendes et des pénalités cohérentes et efficaces constituent un bon moyen de dissuasion pour ceux qui s'aviseraient de commettre des violations flagrantes du droit de la consommation. Pour assurer que toutes les lois reliées à la protection du consommateur adoptent une approche cohérente en matière d'amendes et de pénalités, il est proposé que les pénalités maximales pour les infractions, au sens de la *Loi*, passent à 50 000 $ pour les individus et à 250 000 $ pour les grandes sociétés. De plus, il est proposé que la peine d'emprisonnement maximale prévue passe d'un an à deux ans moins un jour.

Question à considérer :

10) Pensez-vous qu'il faudrait augmenter les amendes et les pénalités maximales prévues par la Loi et les harmoniser avec d'autres lois sur la consommation?

5. Allègement des contraints administratives

Comme il a été précisé dans l'introduction, la simplification des exigences réglementaires est une priorité pour le gouvernement. Les contraintes administratives, que ce soit sous la forme de règlement par trop accablant ou de recours par trop compliqués, constituent un obstacle à éliminer. En réexaminant la *Loi*,

l'un des objectifs du ministère consiste à éliminer les exigences inutiles et à rationaliser les dispositions législatives.

Faciliter le commerce électronique et de nouveaux modèles d'entreprise

Les entreprises de tourisme figurent parmi les premiers acteurs dans le secteur du commerce électronique et, d'après les prévisions, les ventes au Canada passeront de 662 millions de dollars en 1999 à 4,2 milliards de dollars d'ici 2004. Le secteur touristique s'est mis à l'heure du commerce électronique et bon nombre de sites fonctionnent en réalité comme des agences de voyages à service complet. Cependant, le cadre réglementaire actuel de l'Ontario est mal adapté aux fournisseurs en ligne puisque la législation ne permet pas aux inscrits d'exploiter leur entreprise à domicile.

La *Loi* vise précisément les agents de voyage gérant leurs opérations à partir d'un bureau réel, accessible au public et où est affiché leur certificat d'inscription, et stipule que les services de voyage doivent toujours être assurés par un agent inscrit et qu'une personne bien informée doit toujours être aisément disponible pendant les heures de bureau.

Comme la *Loi* et le règlement ne s'attachent pas aux réalités courantes du commerce électronique et à Internet, les agents locaux qui souhaitent se doter une vitrine en ligne se trouvent démunis et en proie à une incertitude considérable. Par exemple, la *Loi* n'envisage pas l'affichage en ligne des certificats d'inscription et une personne bien informée ne sera pas nécessairement disponible en ligne toutes les heures de la journée. La nature physique des opérations privilégiées par le cadre réglementaire existant engendre en fait un niveau d'incertitude malaisé qui peut empêcher les fournisseurs locaux de se lancer en ligne. La *Loi* exige également que les agents de voyage travaillent depuis un environnement de bureau. Or, devant le virage vers l'entreprise à domicile, Internet oblige, ces exigences constituent un frein à des activités commerciales légitimes.

Bill est client de Betty, une représentante de vente externe pour le compte d'un agent de voyage inscrit. Comme elle ne travaille qu'à temps partiel, Bill n'a pas pu entrer en contact avec elle pour finaliser son voyage. En plus, Betty n'est autorisée à imprimer que son numéro au travail sur la brochure remise à Bill.

De même, la *Loi* et le règlement font obstacle au travail accompli par un représentant de vente externe. Bien que ce titre de poste ne soit référencé dans la *Loi* et le règlement, il est employé par l'industrie touristique pour désigner un salarié ou un contractuel qui vend des services de voyage au nom de l'inscrit. Actuellement, la *Loi*, de par son libellé, oblige cette personne à vendre ces services uniquement à partir des locaux commerciaux de l'inscrit, même si elle n'est pas tenue de se faire inscrire sous le régime de la *Loi*.

Parallèlement, il est proposé que soient élargis les droits et les responsabilités des représentants de vente externes, sans compromettre la protection des consommateurs, qu'il leur soit permis de diriger les affaires à domicile, de tenir des fonds et d'émettre des factures à domicile et qu'il leur soit exigé un niveau de scolarité semblable à celui des agents de voyage inscrits, même s'ils ne sont pas obligés de se faire inscrire.

Questions à considérer :

11) Êtes-vous d'avis qu'il faudrait modifier la Loi et le règlement pour favoriser l'émergence de nouveaux modèles d'entreprise (Internet par exemple) ?

12) Est-il bon que la Loi et le règlement soient modifiés de façon à incorporer des exigences spécifiques pour les représentants de vente externes ?

13) Y a-t-il d'autres changements administratifs qu'on devrait considérer ?

6. *Protection souple et évolutive du consommateur grâce au pouvoir réglementaire du ministre*

S'agissant du droit de la consommation, le plus grand défi peut-être est de faire intervenir les normes du marché aussi rapidement qu'un changement s'y produit. D'habitude, un gouvernement soucieux d'améliorer la protection du consommateur en vertu d'une loi, telle que la *Loi sur les agences de voyage*, doit procéder à sa modification. Il s'agit là d'un processus très long qui peut rendre des modifications opportunes extrêmement difficiles.

Il est proposé que soit établi dans le cadre de la *Loi sur les agences de voyage* le fondement juridique permettant au ministre d'approuver des « règles » pour les besoins de renforcer la protection du consommateur. Une règle approuvée par le ministre, une nouvelle directive en matière de publicité par exemple, s'assimilerait à un règlement de la *Loi*, donc aurait la force de loi. Il est proposé que le pouvoir réglementaire du ministre soit reconnu par la *Loi* ainsi modifiée en conformité avec les considérations suivantes :

- Le fondement juridique du pouvoir réglementaire du ministre préciserait que les règles ne visent qu'à améliorer la protection du consommateur. Autrement dit, cette précision soulignerait que son pouvoir réglementaire a pour finalité de renforcer les protections prévues par la *Loi*, non de les restreindre.

- Le pouvoir réglementaire du ministre ne serait pas utilisé pour contredire ou éliminer une disposition de la *Loi*. Les modifications apportées resteraient soumises à l'approbation législative et les changements apportés aux règlements par le lieutenant gouverneur en conseil resteraient soumis à l'approbation du Cabinet.

- La *Loi* permettrait d'engager au sujet des règles prévues des consultations avec toute autorité administrative à laquelle la *Loi sur les agences de voyages* est déléguée. Toutefois, le pouvoir réglementaire du ministre serait discrétionnaire.

- L'article de la *Loi* fondant le pouvoir réglementaire du ministre ne serait pas délégué à une autorité administrative conformément à la *Safety and Consumer Statutes Administration Act, 1996*. En sa qualité d'autorité administrative de la *Loi sur les agences de voyage*, CITO se verrait invité à jouer un rôle clé et à recommander au ministre des règles proposées, mais le pouvoir réglementaire ne lui serait pas délégué. Dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, le ministre pourrait tenir compte des apports d'autres sources telles que les groupes de défense des consommateurs ou les représentants des médias pour les consommateurs.

Cette proposition présente, entre autres, l'avantage de permettre au ministre de tirer parti à la fois des acquis de CITO, notamment son savoir-faire opérationnel et sa connaissance du marché, et de l'expérience du ministère dans les domaines des politiques et de la législation. Le ministre serait bien armé pour affronter avec efficacité et efficience les nouveaux enjeux en consommation. Grâce à ce mécanisme, les informations portant, par exemple, sur les nouvelles normes régissant les pratiques dans l'industrie ou les lignes directrices en matière de publicité suivront l'évolution du marché.

Le niveau de scolarité requis est, à titre d'exemple, l'un des domaines dans l'industrie touristique

où le pouvoir réglementaire pourrait se manifester. Actuellement, la *Loi* et le règlement ne stipulent aucune exigence particulière en la matière. Les règles prises par le ministre deviendraient un instrument par lequel les normes, comme les exigences scolaires, seraient appliquées et modifiées assez rapidement. Par exemple, on pourrait exiger que seules les personnes vendant des services de voyage directement au public (les représentants de vente externe y compris) doivent satisfaire aux exigences scolaires minimales, lesquelles pourraient comprendre la connaissance de la *Loi* et du règlement, des pratiques commerciales et des rudiments de l'industrie touristique.

Questions à considérer :

14) Est-il raisonnable, compte tenu de l'évolution rapide du marché, de proposer que la Loi reconnaisse au ministre le pouvoir d'établir des règles permettant de renforcer la protection du consommateur ?

15) Les conditions d'emploi du pouvoir réglementaire du ministre prévoient-elles un système d'équilibre des pouvoirs ?

7. Modifications du règlement d'application de la Loi

La *Loi sur les agences de voyages* est assortie d'un règlement qui présente en détail les exigences auxquelles doivent satisfaire les inscrits et le registrateur dans la conduite des activités quotidiennes. Bien que la réforme législative constitue le principal objectif du présent document, bon nombre de modifications potentielles relatives aux exigences réglementaires sont aussi à l'étude.

Les propositions ici suivent les trois principes qui ont guidé la formulation des propositions législatives, à savoir assurer la protection des consommateurs; se montrer favorable à la demande des entreprises et des consommateurs pour l'allègement des contraintes administratives et l'élimination des entraves aux innovations légitimes du marché et prévoir un cadre réglementaire souple et aisément adaptable aux besoins futurs des consommateurs.

7.1 Normes du marché

Obligations d'information

Le règlement, pris en vertu de la *Loi*, prévoit un certain nombre d'obligations d'information qui visent à garantir que les consommateurs disposent d'informations suffisantes pour se décider en connaissance de cause. L'agent de voyage se doit également de répondre à toutes les questions découlant des informations qu'il fournit, d'une brochure ou de toute autre publicité. Les modifications sont proposées pour clarifier les obligations d'information existantes et en prévoir d'autres, l'objet étant de mieux protéger et informer les consommateurs.

Information sur les places

La vente des billets d'avion occupe une bonne partie des transactions effectuées par les agents de voyage. Beaucoup de consommateurs se disent frustrés au moment de la réservation parce qu'ils ne peuvent pas, au sujet des places, obtenir les informations auxquelles ils estiment avoir droit. Il est proposé que les agents de voyage soient tenus de fournir

John est allé acheter chez un agent de voyage un billet d'avion pour un vol transatlantique. L'agent lui a recommendé compagnie aérienne X à un prix raisonnable. La semaine suivante, John s'est rendu compte à l'embarquement que l'espace entre les rangées est minimale. Il se demande pourquoi l'agent de voyage n'en avait pas fait mention au cours de la réservation.

à ce propos toutes les formations pertinentes, y compris les précisions quant à l'espacement entre rangées de sièges et la largeur de la place.

Information sur les vols indirects

Il est proposé que les agents de voyage soient tenus d'informer le consommateur de l'itinéraire prévu dans le cas d'un vol indirect.

Assurance-maladie

Actuellement, le règlement exige que les agents de voyage recommandent aux consommateurs l'assurance-annulation, non l'assurance-maladie hors province, malgré le fait que bon nombre de personnes d'aujourd'hui voyagent à destination des pays où les services de soins de santé coûtent très cher ou ne sont pas aisément accessibles. Afin de mieux informer et protéger les consommateurs, il est proposé que les agents de voyage soient tenus de les informer de l'assurance-maladie hors province.

Documents de voyage nécessaires

Le règlement stipule que les agents de voyage doivent conseiller les consommateurs en ce qui concerne les informations et les documents dont ils ont besoin pour voyager. Or, comme cette disposition est libellée en termes très généraux, certains agents de voyage ont eu du mal à déterminer les initiatives qui répondent à cette exigence. Il est proposé que le règlement établisse une norme cohérente qui permettra aux agents de voyage de savoir les informations à transmettre aux clients.

Le règlement précise également que les agents de voyage doivent remettre aux clients des informations et documents particuliers. Toutefois, le libellé actuel ne permet pas explicitement d'acheminer, le cas échéant, des documents par télécopie ou courrier électronique. À l'heure de la prolifération de nouvelles technologies, la modification de la *Loi* permettrait à l'industrie de se conformer aux pratiques commerciales courantes et d'éliminer des entraves possibles à la croissance.

Ventes de dernière minute

Les ventes de dernière minute sont au nombre des tendances relativement récentes dans l'industrie. Et pour les clients qui se montrent souples quant aux dates de voyage et qui disposent de fonds limités, cette pratique constitue une manne. Malheureusement, certaines obligations d'information freinent l'essor commercial de ces modèles d'entreprise. Par exemple, d'après le règlement actuel, les agents de voyage doivent remettre aux clients des copies de brochures existantes avant le départ. S'agissant d'une vente de dernière minute, il n'est pas pratique d'appliquer un tel règlement. En conséquence, il est proposé que le règlement soit modifié de façon à supprimer cette exigence.

> ***Jessica, une femme d'affaires, voyage souvent à la dernière minute. Comme elle voyage très rapidement et pour une brève période, elle n'a pas besoin de brochures de voyages.***

Question à considérer :

16) Pensez-vous que l'amélioration ou la modification des obligations d'information, proposée ici, permettra de mieux informer le consommateur tout en favorisant de nouveaux modèles d'entreprise ?

7.2 Publicité

Besoins en information

Le règlement contient de nombreuses dispositions régissant la publicité. Ces dispositions visent à protéger les consommateurs contre la publicité trompeuse, mensongère ou déloyale assimilée à une infraction. De plus, ces dispositions sont favorables aux intérêts des consommateurs en exigeant que les publicités présentent des précisions pertinentes et importantes telles que le nom, l'adresse et le numéro d'immatriculation de l'agent de voyage ou du grossiste.

Cependant, certaines informations présentées risquent d'être inutiles. Comme la plupart des gens s'informent de voyages et font leurs réservations via le téléphone, il est proposé que les agents de voyage et les grossistes soient tenus d'imprimer sur la publicité leur numéro de téléphone à la place de leur adresse. De même, étant donné que le numéro d'immatriculation des agents de voyage et les grossistes n'a pas de signification pour le consommateur moyen, il est proposé que cette exigence soit remplacée par l'obligation de déclarer que l'annonceur « est inscrit conformément à la *Loi sur les agences de voyage* ».

Une autre proposition traite de groupeurs qui, en vertu des ententes commerciales conclues, vendent des billets d'avion au-dessous des prix annoncés ou constatés. Phénomène récent, les groupeurs constituent une bonne compétition et offrent aux consommateurs des options économiques en matière de voyage aérien. Toutefois, ces ententes commerciales ne permettent pas aux groupeurs de nommer la compagnie aérienne en question dans leurs publicités.

Or, le règlement actuel stipule qu'une publicité doit faire mention du nom de la compagnie aérienne. Cette exigence ne nuit pas seulement à la capacité des groupeurs de faire de la publicité; elle réduit aussi les options des consommateurs qui comptent sur la publicité pour s'informer des tarifs et des fournisseurs. Il est proposé que les publicités réservées aux voyages aériens soient exemptées de cette exigence.

Le règlement actuel permet qu'une publicité pour les services de voyage annonce un prix précédent si ce dernier est disponible 14 jours avant la date à laquelle la publicité a été rendue publique et qu'elle précise que le prix affiché correspond au « prix précédent ». Pour les consommateurs qui se demandent ce qu'est le prix courant de leur voyage, une telle formulation peut prêter à confusion. Il est proposé que toute mention de prix précédent soit interdite dans les publicités au nom d'une meilleure protection du consommateur.

Question à considérer :

17) Pensez-vous les propositions portant sur la publicité protègent suffisamment les consommateurs ?

7.3 Responsabilité financière

États financiers, registres financiers et dossiers professionnels

Conformément au règlement, tous les inscrits doivent se conformer à certaines exigences relatives aux rapports financiers. Pour tout inscrit, ces exigences sont basées sur le chiffre d'affaires de l'exercice précédent.

Afin de renforcer la protection du consommateur par voie de responsabilité financière, il est proposé que les inscrits dont la vente de gros dépasse 10 millions de dollars soient tenus de soumettre un état financier non vérifié tous les trimestres au lieu de tous les six mois.

De plus, les inscrits doivent actuellement garder certains documents (comptables, bancaires et reçus) six ans après la date des écritures. Comme les registres comptables d'anciens inscrits aident à traiter les réclamations, il est propose que la *Loi* soit élargie et que les anciens inscrits soient tenus de garder leurs registres pendant au mois six ans à compter de la date des écritures.

Fonds de roulement

Pour réduire au minimum les risques auxquels les consommateurs sont exposés, les inscrits doivent, conformément au règlement qui en précise les exigences, régulièrement disposer d'un fonds de roulement.

À présent, un inscrit peut acheter des services de voyage pour ses clients avec sa carte de crédit et, en même temps, utiliser l'argent reçu des clients pour renflouer la caisse. Cette pratique peut mettre les consommateurs à risque parce que l'entreprise peut se trouver beaucoup plus endettée qu'il n'en apparaît au registrateur.

Ces exigences ont pour but de protéger au mieux le consommateur, sans accabler pour autant les inscrits. Suite à l'examen des inscrits et à l'analyse des niveaux de fonds de roulement nécessaires à la protection du consommateur, il semble qu'il est bon d'ajuster les niveaux requis. En conséquence, il est proposé que soient ajustées les exigences basées en la matière sur le volume des ventes.

Il est également proposé que les autorités soient dotées de pouvoirs discrétionnaires, ce qui leur permettrait dans les cas où les inscrits disposent d'un montant acceptable au titre de garantie financière de ne pas insister sur le fonds de roulement initial. En somme, ces pouvoirs discrétionnaires viendraient assouplir davantage l'application de la *Loi* et aideraient à réduire les barrières que les nouvelles petites entreprises doivent franchir.

Utilisation de carte de crédit personnelle

Une question reliée au fonds de roulement a suscité des inquiétudes. Certains inscrits, après avoir reçu des clients du liquide ou des chèques, font passer ces transactions sur leurs cartes de crédit personnelles. Bien que cette pratique ait été développée simplement par commodité, elle porte en elle le risque d'abus, car elle consiste à personnaliser les sommes qui autrement peuvent alimenter le fonds de roulement. Ce risque s'étend au consommateur puisque le fond de roulement devrait se limiter au capital généré par l'inscrit dans la conduite de ses affaires.

Dépôt de garantie

Dans sa forme actuelle, le règlement exige de tout agent de voyage non inscrit au cours des douze derniers mois, mais qui souhaite renouveler son inscription, le versement de 10 000 $ à titre de garantie auprès du CITO. Cette somme sera remise par le registrateur 24 mois après la date de réinscription, moins le montant des réclamations réglées ou anticipées au nom de l'inscrit. Étant donné que les nouveaux inscrits ont un an pour établir leur compte de fin d'année, ils ne remettent souvent qu'une seule série d'états financiers au cours des 24 premiers moins suivant leur inscription. Cela ne laisse pas assez de temps au registrateur pour déterminer si l'inscrit est en conformité avec le règlement ou qu'il n'est pas à risque. Il est proposé que le registrateur garde le dépôt de garantie jusqu'à ce que l'inscrit ait remis au moins deux séries d'états financiers afin de mieux évaluer sa situation financière.

Comptes en fiducie

Sous le régime du règlement actuel, certains inscrits doivent tenir des comptes en fiducie pour les sommes reçues de leurs clients. À moins d'avoir obtenu le consentement du registrateur, les inscrits ne gèrent qu'un seul compte en fiducie. Conformément au règlement, les inscrits doivent déposer les sommes reçues dans les deux jours ouvrables suivant la réception. Ils ne doivent pas les débourser ni les retirer jusqu'au moment où ils s'apprêtent à payer le fournisseur du service de

voyage pour lequel les sommes ont été versées ou il leur faudrait procéder au remboursement du client. La tenue des comptes en fiducie aide à protéger les consommateurs, mais il peut y avoir d'autres moyens tout aussi efficaces d'arriver au même but, d'autant que le coût associé aux comptes en fiducie peut parfois se révéler prohibitif pour certains. Il est proposé qu'il soit permis aux inscrits, aussi longtemps la protection des consommateurs est assurée, de déposer une caution ou d'autre forme de titre garanti acceptable au registrateur.

Dans les cas où les comptes en fiducie continueraient d'être utilisés, il est proposé que les règlements qui les régissent soient élargis. De même, il est proposé que les administrateurs et les dirigeants de sociétés inscrites soient tenus de montrer qu'ils ont pris toutes les mesures raisonnables pour prévenir l'usage incorrect des fonds en fiducie, ce qui revient à les rendre davantage responsables en cas d'usage incorrect de ces fonds. De même, en Ontario, on pourrait laisser de l'argent dans les comptes de fiducie, à moins que d'autres arrangements aient été conclus avec le registrateur. (Si les comptes en fiducie sont tenus hors de la province, une garantie adéquate pourrait servir à couvrir les périodes de pointe.)

Souvent, les inscrits doivent payer leurs fournisseurs bien avant la date du voyage. Il s'agit là d'une pratique courante dans l'industrie, mais il existe des cas où le règlement se fait bien trop tôt, mettant ainsi sans raison l'argent des consommateurs à risque. Pour remédier à cette situation, il est proposé que :

- les inscrits soient autorisés à avancer des fonds à leurs fournisseurs à partir des comptes en fiducie selon les « pratiques commerciales habituelles pour la transaction »;
- le registrateur jouisse de la discrétion de déterminer ce qui constitue les « pratiques commerciales habituelles »;
- le registrateur puisse demander, là où un inscrit avance des fonds contrairement aux pratiques commerciales habituelles, une caution ou un titre garantie pour couvrir le risque; et
- l'inscrit apporte au registrateur la preuve que le paiement a été effectué conformément aux pratiques commerciales habituelles.

Question à considérer :

18) Êtes-vous d'accord avec les propositions modifiant les besoins financiers ?

7.4 *Fonds d'indemnisation*

En Ontario, les inscrits doivent cotiser au Fonds d'indemnisation de l'industrie de tourisme, lequel a été conçu pour dédommager les consommateurs en cas de faillite et d'insolvabilité d'un inscrit.

Dans le passé, le Fond d'indemnisation a permis de régler les réclamations déposées par les consommateurs qui avaient réservé et annulé leur voyage sans être remboursé par l'agent de voyage concerné. D'habitude, cette situation s'expliquait par le fait le consommateur aurait l'intention de planifier un autre voyage à une date ultérieure et qu'en attendant ce dernier verrait son compte porté à crédit. Avec cette pratique, on risque de voir l'argent rester au soin de l'agent pendant des mois et, advenant une faillite, le consommateur ne pourrait que déposer une réclamation sans qu'un autre voyage ait été jamais réservé.

Il est proposé que les inscrits soient tenus d'aviser par écrit les clients ayant annulé leur voyage qu'ils ont un délai 30 jours pour réserver à nouveau. Il est proposé que, passé ce délai, l'agent de voyage soit tenu de rembourser intégralement le client.

En général, sous le régime du Fonds, un consommateur a droit de réclamer 3 500 $ maximum, taxes non comprises. Il est proposé que le Fonds d'indemnisation rembourse également les frais de services que les consommateurs ont payés. De plus, le plafond établi pour les réclamations doit passer de 3 500 $ à 5 000 $ par personne. En somme, ces propositions renforceraient la garantie financière pour les consommateurs.

Question à considérer :

19) Les modifications proposées des règlements du Fonds d'indemnisation pourraient-elles profiter aux consommateurs ?

IV. À vous la parole

Comme nous le disions dans l'introduction, les trois objectifs des révisions législatives proposées traduisent le souci d'un traitement juste des consommateurs, d'une réglementation à l'écoute et d'une souplesse accrue pour faire face à un marché en évolution constante.

Nous avons besoin des idées, des conseils, des opinions et des suggestions des consommateurs, des entreprises, des professionnels, des universitaires et d'autres personnes afin de nous assurer que ces objectifs sont vraiment atteints.

De nombreuses questions ont été posées dans tout ce document et elles ont été reproduites dans le questionnaire ci-inclus. Le ministère de la Consommation et du Commerce et le Conseil de l'industrie touristique de l'Ontario vous seraient reconnaissants de votre apport et tiennent, en attendant, à vous remercier de votre patience.

Vous pouvez nous faire parvenir vos observations en écrivant au :

Ministère de la consommation et du commerce
Consultations sur le secteur de la protection du consommateur
250, rue Yonge, 35e étage
Toronto (ON) M5B 2N5

Télécopieur : (416) 326-8885

Courriel : cpa@ccr.gov.on.ca

Le présent document est accessible en ligne à l'adresse : www.ccr.gov.on.ca

Le ministère de la Consommation et du Commerce a été invité à mener une consultation publique sur la meilleure façon de réformer *la Loi sur les agences de voyage*. Toute information personnelle donnée est assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Cette information sera utilisée pour faciliter l'orientation et l'évaluation des résultats de la consultation qui peut mener à la divulgation, et son utilisation par le Conseil de l'industrie touristique de l'Ontario, des autres participants, des institutions et des parties intéressées pendant et après la consultation. Votre nom ne sera pas publié sans votre autorisation.

Si vous avez des questions concernant le rassemblement, l'utilisation et la divulgation des informations dans ce document, veuillez communiquer avec le :

Coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée
Ministère de la Consommation et du Commerce
(416) 326-8470

Annexe 1

Loi sur les agences de voyage : données sélectives

	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
Total d'inscrits :	2 903	3 010	3 010	3 033
Réclamations réglées ($) :	0,6 M	0,3 M	0,4 M	1,3 M
Exécution :				
Nombre de vérifications financières	70	125	165	339
Nombre d'états financiers vérifiés	1 991	1 877	2 118	2 237
Nombre d'enquêtes	N/D	N/D	9	5
Nombre d'accusations Déposées	N/D	N/D	37	41
Nombre de condamnations	N/D	N/D	3	19
Tribunal d'appel en matière de permis et audiences tenues	N/D	N/D	5	3
	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
Plaintes : Nombre de plaintes écrites	268	270	393	379
Montant restitué	N/D	N/D	82 455 $	88 951 $
Inscriptions :				
Total d'inscriptions traitées	1 254	1 867	1 486	1 966

ISBN 0-7794-0162-X

09/2000